

MARCO JURIDICO PARA EL CONTROL DEL GASTO FEDERAL COORDINADO CON ESTADOS Y MUNICIPIOS

Marco Antonio Castro Rojas

COMO primer punto, se establece el marco jurídico del gasto público federal coordinado con estados y municipios en donde, necesariamente, tendremos que abordar e iniciar, a través de los postulados que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la materia que nos ocupa, comentaremos algunas disposiciones específicas que se consignan y establecen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los dispositivos legales que se contemplan, para el caso, en la Ley de Planeación; asimismo, nos referiremos a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y cerraremos nuestra exposición haciendo referencia a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Aunado a lo anterior, analizaremos documentos o instrumentos jurídicos complementarios, de los cuales hemos seleccionado: el plan nacional de desarrollo, el convenio único de desarrollo, los acuerdos de coordinación derivados de la aplicación de los propios convenios, así como los comités estatales de planeación para el desarrollo, es decir, los COPLADES. Por último intentaremos detectar qué dependencias del orden federal y del orden estatal son las que están facultadas para controlar, vigilar y fiscalizar el gasto público realizado con transferencias de fondos federales, apoyos financieros y participaciones a estados y municipios.

Bajo este esquema, previamente iniciaremos con la intención de esbozar un concepto de gasto público federal, entendiendo como tal, aquél que se consigna en el presupuesto de egresos de la federación; sin perder de vista de que, doctrinariamente, hay quienes han sustentado un concepto de gasto público, identificándolo como aquél que se destina a la satisfacción de una necesidad colectiva; otros lo señalan como aquél que se destina al cumplimiento de los fines administrativos del estado y a los fines económico-sociales que el mismo persigue.

En este contexto, podemos hacer referencia al presupuesto de egresos de la federación y a la forma en que se consigna el gasto público en nuestro sistema presupuestal.

Tiene el carácter de gasto público federal el determinado en el presupuesto de egresos de la federación, en observación de lo demandado por las normas que rigen nuestro sistema constitucional. Este concepto material del gasto público estriba en el destino de un impuesto para la realización de una función pública específica general, al través de la erogación que realice la federación directamente o por conducto del organismo descentralizado encargado al respecto. En este orden de ideas, formalmente dicho concepto se da, cuando en el presupuesto de egresos está prescrita la partida.

Podríamos también, como prolegómeno al tema que estamos mencionando, hacer una clasificación del gasto público de acuerdo a un criterio administrativo o institucional, que es el tradicional de los presupuestos de egresos en nuestro país, que clasifica los gastos según las dependencias del ejecutivo federal, los poderes legislativo y judicial, y para con la entidad paraestatal sujeta a control presupuestario.

Por otra parte, el criterio económico o funcional, dividiéndolo en gasto corriente o de administración y gasto de capital o

de inversión, siendo, éste último, el que nos interesa para efectos de esta intervención.

En estos términos, identificamos el gasto de transferencia como aquella asignación presupuestaria que el ejecutivo federal otorga, mediante apoyos o subsidios, a los otros órdenes de gobierno con objeto de mejorar la distribución del ingreso, mejorar el nivel de vida de grupos de población específicos y, en otros casos, para fomentar actividades económicas y culturales.

Cabe destacar en este punto, que, de acuerdo con nuestro sistema fiscal, existe participación de los estados y los municipios por concepto de impuestos federales, cuestión que se rige a través de una ley de coordinación fiscal en donde se establecen los sistemas y mecanismos correspondientes. Participaciones que, en nuestro criterio, quedan exceptuadas y no comprendidas dentro del concepto de gasto público.

Con estas salvedades introductorias, desarrollaremos los puntos marcados en nuestro esquema, partiendo de la Constitución general de la república; analizando las reformas constitucionales del mes de febrero del año en curso, que consolidaron los artículos 25, 26 y 115 de la propia Constitución; preceptos de los que se desprenden determinados principios que servirán de base para nuestra exposición; tales son: la rectoría del estado en el desarrollo económico nacional, el sistema de economía mixta y la planeación democrática para el desarrollo.

Específicamente, en los artículos 25 y 26 constitucionales se establece, que el desarrollo nacional corresponde al propio estado como rector del mismo, y que éste debe garantizar que, el mismo, sea integral y que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático; por otra parte, se establece que el estado organizará el sistema de planeación democrática y se definen los instrumentos para llevarla a cabo; por último, en el artículo 28

constitucional se reservan aquellas actividades prioritarias del estado, entre otras, el servicio público de Banca y Crédito, estableciéndose además, que sólo se otorgarán subsidios a actividades prioritarias, condicionadas a que sean de carácter temporal y que no afecten a las finanzas públicas de la nación, conservando el estado la facultad de vigilar su aplicación y evaluación correspondiente. Por otra parte, conviene destacar que, en el artículo 115 constitucional, se establece que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre. Particularmente, la fracción décima de este imperativo constitucional, en donde se fundamentan los convenios únicos de desarrollo que posteriormente analizaremos, establece que la federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción, por parte de éstos, del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los propios estados, en este criterio constitucional, están también facultados para celebrar estos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de servicios públicos o la atención de las funciones a que se refiere el criterio manifestado con anterioridad; demos a los municipios, por virtud de esta disposición constitucional, la autonomía política y la autonomía financiera de que están investidos. Autonomía financiera que, cabe agregar, se consolida, robustece y enriquece con la participación que tengan los propios municipios del país en impuestos federales y con los ingresos que tengan a través de la prestación de los servicios públicos que tienen específicamente reservados por la propia Constitución.

Es éste el marco constitucional, en base al cual analizaremos la legislación complementaria, es decir, las leyes del legislador ordinario.

Para tales efectos, iniciaremos con un esbozo de lo que establece, como principios generales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Administración Pública Federal se divide en central y paraestatal; la administración pública central está compuesta por las dependencias, que son las secretarías y departamentos de estado, en tanto que la administración pública paraestatal es aquélla que está integrada por las entidades que comprenden organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, instituciones nacionales de fianzas y de seguros y los fideicomisos públicos, a las que podremos agregar la banca nacionalizada, constituida como sociedades nacionales de crédito de conformidad a la ley de la materia. Ambos tipos de administración ejecutan el gasto público federal directo.

De nuestro sistema presupuestario, en la ley que estamos comentando, se podría desprender la obligación de las dependencias y entidades de la propia administración, de sujetarse a las disposiciones, que sobre el particular, se establecen en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; por otro lado, cabe indicar, con respecto a este ordenamiento, un fundamento de un instrumento complementario que analizaremos en el transcurso de esta intervención y que es el Convenio Unico de Desarrollo, en su artículo 22 se establece que, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los gobernadores de los estados de la federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, con las finalidades de lograr mejores servicios, abatir los costos y de favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas.

Cabe también destacar, que este artículo tiende, en parte, a

ser una reglamentación de la fracción décima del artículo 115 constitucional a que hicimos referencia, complementando, como veremos, con la Ley de Planeación.

Es conveniente indicar, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es un reparto de competencias de los asuntos y atribuciones del poder ejecutivo, a través de las diversas dependencias y entidades que lo integran; es decir, a través de las diversas secretarías de estado excluyendo a las entidades, atendiendo a que el orden de competencias de éstas últimas, está reservado a la ley o decreto del ejecutivo federal que las estatuye o establece. Dentro de la multitud de preceptos de la ley que nos ocupa, estableciendo órdenes competenciales, nos interesa, nada más, hacer mención de aquéllos que reservan campo de función y atribución a las secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación, atendiendo a que, con estos dispositivos, podemos encuadrar el marco legal, por lo que toca al gasto público federal y su control, inspección, fiscalización y evaluación.

En este orden de cosas, a la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde proyectar la planeación del desarrollo, con la participación de los grupos sociales interesados, a través de la formulación del plan nacional correspondiente; coordinar las acciones, que el ejecutivo federal convenga con gobiernos locales, para el desarrollo integral de las diversas regiones del país; formular los programas del gasto público federal y los proyectos de presupuesto de egresos de la propia federación; llevar a cabo las tramitaciones y registros que se requieran para la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos; y, en especial, verificar que se efectúe, en los términos establecidos, la inversión de los subsidios que otorgue la federación, así como la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios.

Las atribuciones que corresponde ejercitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son las de estudiar y formular las leyes y disposiciones impositivas, las leyes de ingresos federales y del Departamento del Distrito Federal, realizar y autorizar todas las operaciones que se hagan con crédito público y las demás que le atribuyen leyes y reglamentos. En el caso a que estamos haciendo mención, es la Ley de Coordinación Fiscal la que faculta y atribuye a esta secretaría a celebrar convenios de participación de ingresos por impuestos federales con las entidades federativas; a través de convenios que se conocen como de adición al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Las atribuciones que corresponden, por cuanto al gasto público federal, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, están especificadas y expresamente determinadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32-bis, fracción I, que establece que a esta dependencia corresponde planear, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, e inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.

Es importante señalar que el surgimiento de esta dependencia atendió a dos fines primordiales; primero, buscar la eficiencia en la eficacia de la política de los recursos humanos y financieros de la propia administración y, segundo, como instrumento de la aplicación de la renovación moral de la sociedad como programa, como bandera de la actual administración, instrumentada a nivel legislativo con las reformas y adiciones que se hicieron a la propia Constitución y, consecuentemente, a través de la expedición de su ley reglamentaria que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; las instrumentaciones y adecuaciones que se hicieron con reformas y adiciones al Código Civil y al Código Penal, en donde se estable-

ce todo un sistema de responsabilidades de carácter político, administrativas, civiles y penales por actos u omisiones de los servidores públicos que detentan un empleo, cargo o comisión en el gobierno federal y en los poderes legislativo y judicial.

En lo relativo a la Ley de Planeación, sabemos que en base a ella, la planeación, en la forma como está concebida a este nivel de ley reglamentaria, constituye un sistema organizado y participativo de los sectores público, social y privado de la propia federación, de los estados y de los municipios. En donde se persiguen objetivos y metas, se determinan estrategias y prioridades y se asignan recursos, responsabilidades y tiempo de ejecución, coordinando necesariamente esfuerzos, y la evaluación de los resultados. Institucionalizando así, desde el punto de vista constitucional y reglamentario, el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Con estricta sujeción a esta concepción, todos los programas de la Administración Pública Federal necesariamente tendrán que constreñirse y encuadrarse dentro de los principios que encierra el Plan Nacional de Desarrollo.

Para tales efectos, de conformidad a la Ley de Planeación, la Secretaría de Programación y Presupuesto es la responsable de la coordinación en las actividades de planeación e integración al propio Plan Nacional de Desarrollo; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en este campo de funciones, interviene participando en las políticas financieras, fiscales y crediticias; las dependencias, en su conjunto, participan tanto en la planeación sectorial de mediano plazo como en los planes anuales; las entidades del sector paraestatal participan en actividades de planeación en cuanto a programas institucionales; reservando, la propia ley, una atribución específica a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el sentido de que deberá aportar elementos de juicio para el control y el seguimiento de los objetivos y prioridades del propio plan y su programa.

En el artículo 33 de la Ley de Planeación, encontramos un dispositivo específico que constituye el fundamento total que complementa la formulación de los Convenios Unicos de Desarrollo de la federación con las entidades federativas, en donde se establece, expresamente, que el ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de los estados la coordinación, a efecto de que los gobiernos de los estados participen en la planeación nacional de desarrollo; coadyuven en sus jurisdicciones a la ejecución de los objetivos que se designan, y para que las acciones a realizarse por la federación y el estado se planeen conjuntamente. En todos estos casos, la ley contempla la intervención que corresponde a los municipios en las materias que se consideran sujetas a convención; las materias que se relacionan con la participación en la planeación nacional; los procedimientos de coordinación entre autoridades estatales y municipales en la elaboración de los programas regionales y en la ejecución de acciones en cada entidad federativa que compete a ambos órdenes de gobierno.

Como principio de divulgación, consigna por último esta ley, la necesidad de publicar en el Diario Oficial de la Federación los Convenios Unicos de Desarrollo que, a la fecha, se encuentran concertados con todos los estados del país.

Por su parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal contempla, ya en concreto, materias más ligadas al tema de la presente exposición, estableciendo al efecto, que el gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversiones financieras, así como pagos de pasivo o deudas que realicen los poderes legislativo y judicial, la presidencia de la república, las propias secretarías y departamentos administrativos, la Procuraduría General de la República, así como aquéllos que correspondan al Departamento del Distrito Federal; también se consignan los que reali-

cen los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, inclusive los fideicomisos públicos. La programación del gasto que deberán realizar estas entidades y dependencias deberá sujetarse y plasmarse en el Plan Nacional de Desarrollo. El gasto público se basará en presupuestos de apoyo a programas en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución; estos presupuestos de egresos son anuales, integrados por la Secretaría de Programación y Presupuesto y propuestos por el ejecutivo federal a la Cámara de Diputados, solicitando su aprobación.

La misma ley establece que, quienes efectúen gasto público federal tienen la obligación de proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto la información que les solicite y, a permitir a su personal, la práctica de visitas y auditorías para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta ley y de las disposiciones expedidas en base a la misma, en este punto cabe destacar, y debemos aclarar que, por virtud de las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las actividades de auditoría y fincamiento de responsabilidades, en el control y vigilancia, corresponde ejercitarlas, actualmente, en los términos del artículo 32-bis de la propia ley orgánica, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Señalaremos mas adelante en qué consiste esta atribución, en lo que a control y evaluación por transferencias de recursos a estados y municipios se refiere.

De conformidad a la ley de presupuesto que estamos comentando, el presupuesto de egresos de la federación, para el año de 1983, establece las partidas presupuestales o ramos correspondientes a las dependencias y entidades que, en el mismo, se señalan; cabe indicar que establece también dispositivos que originan responsabilidad, por una parte, en cuanto a los ramos. Los encargados de los programas, subprogramas y proyectos serán

los responsables, tanto del avance físico de los mismos como del manejo de los recursos financieros. La administración, control y ejercicio de ramos de erogaciones adicionales, aportaciones a seguridad social, a promoción regional, a reservas, apoyo y reestructuración financiera a organismos descentralizados y a empresas de participación estatal, se encomendó a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Por lo que toca a la administración, control y ejercicio en el ramo de deuda pública, establece el presupuesto de egresos de la federación que la misma es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el documento anual, que estamos analizando, se establecen ciertas erogaciones por conceptos de subsidios y aportaciones con cargo al propio presupuesto.

Los principios que rigen este presupuesto son selectivos, atendiendo a su contribución efectiva a la oferta de bienes, servicios o insumos estratégicos prioritarios; es preferencial en lo relativo a las aportaciones destinadas a capitalización de empresas públicas, formación de capitales en ramos y sectores básicos de economía y el financiamiento en actividades estratégicas. Los subsidios se destinan a cubrir desequilibrios financieros en operación; lo que se busca es reducirlos y constreñirlos para aplicarse a aquellos precios de bienes que garanticen mantener niveles de estímulo a los productores y al poder adquisitivo del consumidor; establece que no deberán otorgarse subsidios o aportaciones cuando no exista claridad de objetivos, metas, beneficios o destino, temporalidad y condiciones de los mismos. Toda esta serie de normas están relacionadas con la austeridad de la actual administración y que son recogidas en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal del presente año.

En el documento de referencia se establecen, además, la autorización de transferencias a organismos descentralizados y em-

presas de participación estatal, señalándose disposiciones específicas para que las coordinaciones sectoriales verifiquen la justificación de las necesidades de los recursos a transferir en función de su liquidez, que no tengan recursos ociosos o aplicados a operaciones que originan rendimientos, así como también a verificar el avance físico y financiero de programas y proyectos.

Considero conveniente agregar, en esta parte del esquema planteado, que, por lo que toca a las disposiciones que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, podrían configurarse responsabilidades políticas, administrativas y penales por el uso inadecuado de fondos y recursos federales, estableciéndose, en la propia ley, los procedimientos y las sanciones respectivas, así como los órganos facultados para instruirlos y aplicarlas, salvo las de carácter penal que se reservan y se remiten a la legislación penal en materia federal.

En efecto, pueden configurarse responsabilidades políticas por las violaciones sistemáticas o graves a planes, programas, presupuestos de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal y leyes que determinen el manejo de recursos económicos federales; no hay que olvidar que, para efecto de responsabilidades políticas a nivel de entidades federativas, se señalan como sujetos de responsabilidades, de la Ley Federal de Responsabilidades, a los gobernadores de los estados, los magistrados de los tribunales superiores de justicia y los diputados a la legislatura local; no hay que olvidar, también, que esta ley amplía el concepto constitucional de servidor público y señala como sujetos de responsabilidades a toda persona que maneje fondos y recursos federales, al margen de criterios y conjeturas que cabría formular y que no se hacen, por no ser materia de la propia exposición.

Además, pueden configurarse, también, responsabilidades de índole administrativa por no observarse obligaciones de los servidores públicos contempladas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades que establece, entre otras, la de formular y ejecutar legalmente, en su caso, planes, programas y presupuestos correspondientes a sus competencias y cumplir las leyes y normas que determinen el manejo de recursos económicos federales.

Por último, cabe agregar que se establecen ciertas hipótesis de carácter delictivo que podrían configurar algunos de los nuevos delitos que la ley penal establece, como el uso indebido de atribuciones y facultades, el peculado e inclusive el enriquecimiento ilícito.

No obstante lo extenso y prolijo que resultaría seguir en el comentario de la Ley Federal de Responsabilidades, nos abstenemos de continuar, ya que de no hacerlo invadimos otros temas relativos de este seminario.

A este respecto, en esta parte del esquema contemplado, deseo hacer constancia que se omite el análisis de la Ley de Obras Públicas, toda vez que tenemos conocimiento de que el ejecutivo federal envió un decreto de iniciativa de reformas a la dicha ley, que, al parecer, establece un nuevo campo de atribuciones a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que, por desconocer su contenido, nos abstenemos de su comentario, de ahí que no se contemple en nuestro esquema inicial.

Agotado el marco de las leyes contempladas, toca ahora entrar al análisis de los instrumentos jurídicos complementarios, que nos permitan identificar el marco de actuación del órgano de control en este tema, ya hemos visto que la Constitución Política Federal, la Ley de Planeación y la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal, facultan al ejecutivo federal a celebrar Convenios Unicos de Desarrollo con las entidades federativas, mismos que lo han definido como el instrumento jurídico-administrativo de programas y financiero con que cuentan el ejecutivo federal y los ejecutivos de los estados para armonizar, en un sólo esquema, las acciones intergubernamentales de competencia concurrente, así como aquéllas de interés común a fin de promover el desarrollo socioeconómico nacional y estatal.

En este aspecto, el objeto de los Convenios Unicos de Desarrollo es adoptar la filosofía política de la actual administración, en especial sobre las tesis de planeación democrática, ya elevada a nivel constitucional, la descentralización de la vida nacional, el fortalecimiento del municipio y protección al empleo y el combate a la inflación. En estos convenios se establece la obligación para que, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, elaboren anexos técnicos informativos de las inversiones contenidas en su programa normal de alcance estatal, con el objeto de que el gobierno de la entidad a través de organismos específicos, como son los Comités de Planeación del Desarrollo, los conozcan y evalúen; se establecen lineamientos y procedimientos para la formulación del programa anual y se definen las políticas, objetivos y estrategias para la actualización del plan estatal de desarrollo.

Otro de los objetivos del convenio es la descentralización de la vida nacional, dando más cobertura a acciones y programas a descentralizar bajo la modalidad de programas estatales de inversión. También contiene disposiciones tendientes a regular la transferencia de recursos del gobierno federal al gobierno del estado y con la intervención de éste a los municipios, en especial sobre los servicios de educación y de salud pública. Para cumplir con la tesis de descentralización de la vida nacional, se señalan

los bienes, obras, servicios públicos, funciones y recursos que, para este efecto, deban ser transferidos a las entidades federativas y, como contraparte, se establecen mecanismos de control y restricción de los recursos que el gobierno federal transfiera a los estados para el financiamiento de acciones y programas.

Los programas de desarrollo socioeconómico, que contemplan los Convenios Unicos de Desarrollo, son aquéllos que establecen las acciones de inversión de gastos federales descentralizados al ejecutivo estatal, derivadas de atribuciones correspondientes a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuya ejecución requiere de la coordinación con el ejecutivo del estado y de las que, dentro del ámbito de competencia del ejecutivo estatal, requieran para su realización la participación concurrente del ejecutivo federal.

Dentro de la amplia gama de programas de desarrollo socioeconómico, contemplados en los Convenios Unicos de Desarrollo y que traen como consecuencia la transferencia de recursos y el apoyo financiero a los estados y, que a su vez, pueden ser transferidos a los municipios, se encuentran: programas estatales de inversión, programas de desarrollo rural, programas sectoriales concertados derivados de las atribuciones de las dependencias y entidades que actúan en las entidades federativas y se instrumentan a través de acuerdos de coordinación que, una vez suscritos, forman parte integrante de los propios convenios; también se establecen programas de desarrollo estatal y de apoyo financiero a estados y municipios.

El financiamiento de estos programas, como se ha detallado, se realiza a través de fondos provenientes del presupuesto de egresos de la federación, complementado con recursos de los presupuestos de egresos de las entidades federativas. Como se observa, existe dualidad en el origen de los fondos a que esta-

mos haciendo referencia, y en consecuencia, el tratamiento, en cuanto a control y vigilancia requiere también diferenciarse en cuanto a la fuente de donde provengan, como veremos en su oportunidad.

Estos programas pueden ser financiados mediante empréstitos que otorguen al estado las instituciones y sociedades nacionales de crédito por fondos permanentes de fomento económico, constituidos por el propio gobierno federal y por aportaciones en efectivo o en especie de los sectores social y privado.

Cuando el financiamiento se efectúe, total o parcialmente, con fondos provenientes del presupuesto de egresos de la federación, el control deberá apegarse a la normatividad establecida en la materia, en las leyes de obras públicas y de presupuesto contabilidad y gasto público federal, de acuerdo a la clasificación siguiente: con las transferencias de fondos al gobierno del estado que acuerde el ejecutivo federal; cuando las obras se realicen por encargo del ejecutivo federal, los proyectos se contendrán en los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan; mediante la aplicación directa de fondos que el gobierno federal realice con cargo a los recursos previstos en los propios programas. En todos los casos, los programas estarán sujetos a las disposiciones legales y reglamentarias en materia federal a que hemos hecho mención.

La Secretaría de Programación y Presupuesto hará la transferencia de fondos a los gobiernos de los estados, de conformidad al calendario de ministración de recursos que la propia dependencia acuerde. Se consigna la obligación de los ejecutivos estatales de aplicar los fondos transferidos exclusivamente a la realización de los programas e informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto los avances físicos y financieros

de los mismos, so pena de suspensión de fondos y de la devolución de los que hasta esa fecha se hayan recibido. Las transferencias de recursos para apoyos financieros a estados y municipios se harán considerando el impacto de la participación y con base a los análisis de la situación que guarden las finanzas del estado.

Señalaremos, por último, que en las transferencias de fondos federales a los estados y a los municipios, por virtud de los Convenios Unicos de Desarrollo, el control y vigilancia de los mismos corresponde al gobierno federal, a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de conformidad al artículo 32-bis, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, atendiendo a la naturaleza de los propios fondos; por lo que toca a los fondos estatales que se integran a programas de inversión, tocará a la entidad federativa, a través de sus órganos específicos, el controlar y evaluar los mismos.

Es conveniente señalar, al efecto, que para no vulnerar la soberanía de los estados, de conformidad a los artículos 40 y 115 constitucionales, a la luz de los Convenios Unicos de Desarrollo podrían instrumentarse los medios que se consideren más adecuados para el establecimiento de órganos estatales de control, en donde la fiscalización, control y vigilancia de los fondos y recursos federales transferidos a programas estatales, en los que intervengan las entidades federativas y los propios municipios, se realice a través de un sólo órgano de control determinado.

Por último, cabe reiterar que toda vez que las participaciones que correspondan a estados y municipios por impuestos federales, no se consideran ni están comprendidos como gasto público federal, el control y la vigilancia de los mismos se sujetarán a los órganos de control, estatales o municipales, según el caso.